



0 1620 1274 5889

special edition

Indian self-government

through



Self-government, central to the aspirations of Indian First Nations in Canada, is a matter of high priority for Indian and Northern Affairs Canada (INAC).

A special parliamentary committee was commissioned to conduct an in-depth study of the needs and aspirations of Indian people in Canada to manage their own affairs (see page 2). The committee specifically sought alternatives to the out-moded *Indian Act*, last revised in a substantial way in 1951.

The committee has proposed a bold program of recommendations to establish a new relationship between the federal government and Indian people; a program to end the dependency cycle in which Indians have too often been caught; a program to provide a solid foundation for Indian First Nations to become more effectively self-governing.

In a response developed in close consultation with representatives of the Assembly of First Nations, the government has declared its intention to move forward on a substantial majority of the committee's recommendations. Δ

legislation

The heart of the government's response is new legislation: new legislation to recognize the status and powers of Indian First Nations governments accountable to their people. The proposed legislation will be developed in close consultation with representatives of Indian First Nations desiring new self-government arrangements. It will set forth the legislative basis for those Indian First Nations that wish to govern themselves and their lands in a way that is not possible under the *Indian Act*. It will provide for agreements with the federal government to exercise executive and legislative powers in areas of direct concern to their communities. Funding for these new arrangements will, of course, be subject to parliamentary approval. As the special committee recommended, the *Indian Act* will not be used as a basis for self-government.

the constitutional process

The second recommendation in the report of the special committee on Indian self-government reads:

"The committee recommends that the right of Indian peoples to self-government be explicitly stated and entrenched in the Constitution of Canada. The surest way to achieve permanent and fundamental change in the relationship between Indian peoples and the federal government is by means of a constitutional amendment. Indian First Nation governments would form a distinct order of government in Canada, with their jurisdiction defined."

Responding to this recommendation, the prime minister tabled at the first ministers conference (FMC), held in Ottawa on March 8-9, 1984, a proposed constitutional resolution to recognize that aboriginal peoples have the right to self-governing institutions. The constitutional amendment proposed was coupled to a federal-provincial commitment to negotiate the nature, jurisdiction and powers of self-governing institutions as well as financial arrangements.

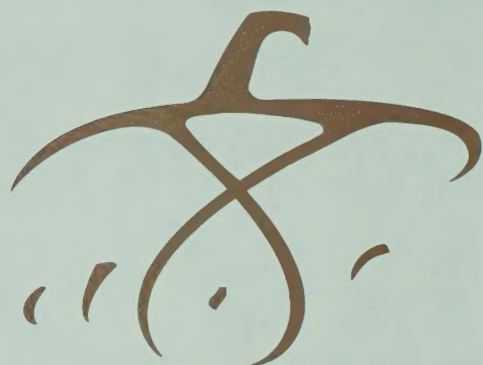
Although there appeared to be a consensus among all participants at the FMC that aboriginal peoples should be given increased control over their own affairs, there were serious differences over approaches to that issue. Three provinces gave tacit approval to the federal proposal to move toward the entrenchment of a principle of self-government; others sought to establish the details and implications of aboriginal self-government before they would consider entrenchment. Although the federal proposal was not accepted, the government remains committed to pursuing the issue of aboriginal self-government in the ongoing constitutional process. Δ



Indians, first ministers conference 1984

In this issue — first ministers conference 1984: outcomes and achievements, p. 5

Report of the special committee on Indian self-government



The Government of Canada has responded to a report by a House of Commons committee. The "special committee on Indian self-government" was unique in many ways and its report has special importance because it is unanimously supported by committee members of all parties.

In its fifth report to the House of Commons on June 1, 1982, the standing committee on Indian affairs and northern development asked for authority "to examine the Government of Canada's total financial and other relationships" with Indian people. In response, the committee was directed by the House of Commons to form a subcommittee "to study the provisions of the *Indian Act* dealing with band membership and Indian status, with a view to recommending how the act might be amended to remove those provisions that discriminate against women on the basis of sex." The report of this subcommittee was tabled in the House of Commons in September 1982. The standing committee then appointed another subcommittee, which it called the subcommittee on Indian self-government. In December 1982 the House of Commons revised its committee rules and decided to upgrade the subcommittee, referring to it as "the parliamentary task force on Indian self-government."

Membership

The House of Commons special committee on Indian self-government was a parliamentary body made up of representatives from the three political parties. As there are no Indian members of Parliament, the special committee invited national aboriginal organizations to work with it to ensure that the issues were well understood by the committee. The Assembly of First Nations was asked to designate a representative to participate fully in the committee's work as an *ex officio* member with all rights except that of voting. In addition, the Native Council of Canada and the Native Women's Association of

Canada were invited to designate liaison members. Each of the three organizations was also invited to name a researcher to the committee's staff.

Mandate

The committee's mandate was broad:

... to review all legal and related institutional factors affecting the status, development and responsibilities of band governments on Indian reserves, including:

- the legal status of band governments
- the accountability of band councils to band members
- the powers of the Minister of Indian Affairs and Northern Development in relation to reserve land, band monies and the exercise of band powers
- the financial transfer, control and accounting mechanisms in place between bands and the Government of Canada
- the legislative powers of bands and their relationship to the powers of other jurisdictions
- the accountability to Parliament of the Minister of Indian Affairs and Northern Development for the monies expended by or on behalf of Indian bands
- all items referred to in section "H" of the report of the sub-committee on Indian women and the *Indian Act* and make recommendations.

Process

The committee received information in three principal ways: from oral testimony at public meetings where members questioned witnesses; from submissions made in writing; and from the research projects it commissioned. To give prospective witnesses an idea of the range of items under study, the committee distributed a list of sample questions that witnesses might expect to be asked. Included in the list were questions relating to structures of government, the process of achieving self-government, fiscal relationships, the delivery of services, economic development, and treaty and aboriginal rights.

The committee endeavoured to hear as many oral presentations as possible. Criteria were established for the selection of witnesses to ensure a representative cross-section of Indian bands and organizations. The committee heard a total of 567 witnesses during 215 oral presentations in 60 public meetings across the country.

The minister of INAC appeared before the committee in Ottawa on four occasions; officials of the Department of Justice Canada, Secretary of State and Health and Welfare Canada also testified. The

Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada each appeared in Ottawa twice and the Native Council of Canada, once. Among the other witnesses in Ottawa were two Indian organizations and seven Indian bands which were unable to meet with the committee during its cross-country hearings.

In its travels, the committee generally tried to hold meetings on reserves or native premises. Of the 39 hearings on the road, 14 were held on reserves, nine in friendship centres, three in Indian offices and 13 in hotels or halls. The committee also travelled to Washington, D.C., to meet with United States government officials and with U.S. national Indian organizations.

The committee sought evidence as well through research projects, commissioned on the following subjects:

- federal expenditures and mechanisms for their transfer to Indians
- the First Nations and the Crown, a study of trust relationships
- relations between aboriginal peoples and governments in other parts of the world
- the economic foundations of Indian self-government.

Recommendations

The committee's report was tabled in the House of Commons on November 3, 1983. It contains 58 recommendations, ranging over the broad mandate. Its first and most general recommendation,

"The committee recommends that the federal government establish a new relationship with Indian First Nations and that an essential element of this relationship be recognition of Indian self-government",

is followed by a series of specific recommendations on constitutional entrenchment, legislation, membership, economic foundations, fiscal arrangements, lands and resources, claims resolution and the trust relationship. Δ

The prime minister's commitment:

highlights of opening address

to first ministers conference, March 1984

Statistics illustrate the fact that aboriginal peoples have long been victims of severe injustices which are not tolerable in Canadian society. As a small but significant segment of our population, they have suffered . . . from economic disadvantage, social degradation and political obscurity.

Yet in spite of these acknowledged adversities the aboriginal peoples have managed to survive as identifiable groups in our population.

In the past decade or so, the aboriginal groups have succeeded, with encouragement from the government but largely through their own efforts, in making themselves heard.

We started in 1982 by inserting in our Constitution section 35, in which aboriginal and treaty rights were recognized and affirmed.

My own view is that *identification* of rights is well advanced.

However, neither they nor we have the same clarity of ideas when it comes to the *definition* of those rights. And that is not surprising, given the complexity of the subjects identified. We will find appropriate formulations for inclusion in the Constitution when they have emerged with some precision from our ongoing discussions.

In aboriginal matters, in all Canadian matters deserving constitutional treatment, we shall succeed by striving energetically for formulas and prescriptions that work for the benefit of all concerned, because they will take into account the aspirations and interests of all concerned.

"I would like to announce that legislation will be introduced shortly to repeal the discriminatory provisions of the *Indian Act*."

I suggest that the underlying thrust of our discussions should be:

- self-government
- building the socio-economic infrastructure
- protection and enhancement of aboriginal cultures and languages.

There is nothing revolutionary or threatening about the prospect of aboriginal self-government. Aboriginal communities have rightful aspirations . . . to exercise more responsibility for decisions affecting them.

We are not here to consider whether there should be institutions of self-government but how these institutions should be brought into being; what should be their jurisdictions, their powers; how they should fit into the interlocking system of jurisdictions by which Canada is governed.

"The Government of Canada remains committed to the establishment of aboriginal self-government . . ."

Institutions of self-government may well turn out to be different for different communities in different parts of Canada, not just among Indians, Inuit and Métis, but among communities within each of these peoples as well.

The government's response to the [Penner] report envisages framework legislation to provide for self-governing institutions. There will be consultations between the government and representatives of the Indian people to assist in the development of the proposed legislation.

To ensure that the work of preparing federal framework legislation proceeds at an active pace, I have taken responsibility for its future development myself. I hope

that I can indicate the importance of this process of negotiation and drafting by having it reported to me personally.

The great majority of the Inuit, who live in the eastern Arctic . . . look to division of the Northwest Territories, setting up in the eastern part they call Nunavut a public or non-ethnic government on the model of a territorial government.

The Government of Canada has agreed in principle to the division of the Northwest Territories, and is ready to give favourable consideration to the Inuit proposals.

In approaching the subject of self-government for the Métis, if we look to the route of legislated delegation of powers, the provinces and the Métis people might wish to consider whether the necessary framework legislation should not be put in place by the provincial governments. Any necessary complementary legislation could then be introduced in the Parliament of Canada.

As our aboriginal peoples take their affairs into their own hands increasingly in the years to come, federal and provincial governments, in close concert with the aboriginal peoples, must work together to put in place the socio-economic infrastructures that will enable them to fulfill their reasonable expectations as citizens of Canada.

"As a first step we must have a better understanding of the services and programs now being delivered by the federal government and the provinces, their effectiveness and what gaps remain to be filled."

I have asked Senator Austin, the Minister of State for Social Development, to undertake this task, working in concert with the provincial governments and the representatives of the aboriginal peoples.

Movements on these three issues, self-government, socio-economic development, culture and language, would be real progress.

Self-government for those communities that can meet agreed criteria is coming.

Building the socio-economic infrastructure can help break the cycles of poverty and dependency in which so many of our aboriginal peoples feel themselves to be trapped. Self-government and the enhancement of aboriginal cultures can return to the aboriginal peoples the pride and sense of self-worth that is theirs by right. Δ



Elimination of discrimination against Indian women

On the first day of the 1984 first ministers conference on aboriginal constitutional matters, the prime minister announced the government's intention to introduce legislation shortly to remove discrimination on the basis of sex from the *Indian Act*.

The proposed legislation will change the *Indian Act* along the following lines:

- In the future, no Indian will lose his or her Indian status or band membership as a result of marriage to a non-Indian. Conversely, no non-Indian will gain status or band membership through marriage to an Indian.
- For the future, within certain limits to be specified in the amendments, the children and grandchildren of marriages between Indians and non-Indians will enjoy Indian status and band membership.

- Non-Indian spouses of status Indians will have the right to reside on reserve with their Indian partners.

- Those who lost status and band membership as a result of the discriminatory provisions of the act will be reinstated, if they so wish, as will their children.

The prime minister pointed out that the planned legislation will bring justice to many Indian women who have long sought rights equal to those enjoyed by Indian men. The government's action will also fulfil a commitment made in last December's throne speech and in the 1979 national plan of action on the status of women. Because of the close relationship between this legislation and that for Indian self-government, it will be important to consider both items of legislation in relationship to each other.

The federal government will provide the funding required to extend services to those who regain or retain Indian status and band membership as a result of the planned amendments.

Several sections of the *Indian Act* discriminate on the basis of sex. These sections of the act conflict with the sexual equality provisions in the Canadian Charter of Rights and Freedoms which will come into effect on April 17, 1985. Government action is also required to repeal these sections if Canada is to fulfill its obligations under the United Nations covenant on civil and political rights and the convention on the elimination of all forms of discrimination against women.

In September 1982 the report of the parliamentary subcommittee on Indian women and the *Indian Act* recommended that various sections be repealed or amended to abolish discrimination for the future. It also suggested a program of reinstatement to undo past injustices. The government has accepted these basic recommendations. Δ

The legislative framework

The new arrangements will be flexible, to meet the diverse needs of Indian First Nations in different regions and circumstances. Some bands may prefer to remain under the *Indian Act*; others will seek recognition under the new legislation as an Indian First Nation government. The important principle is that the choice be that of Indian First Nations themselves.

Legislative elements

- The legislation would be passed in exercising the special responsibilities of the federal government for Indian people.
- The legislation would be flexible and respect the diversity of the Indian people and Indian First Nations.
- The legislation would apply only to those First Nations who wished it to do so.

- The Indian First Nations that could choose the legislation would be bands, groups of bands or other groups of Indian people with a common culture, history and language and with a clearly defined territory.

- Indian First Nations seeking recognition under the legislation would develop internal constitutions containing political and financial accountability criteria and protecting individual and collective rights.

- A recognition panel composed of government and Indian representatives would be established to examine applications for recognition. The panel would work with the Indian First Nation on its preparations for recognition and transmit its opinion to the governor-in-council.

- An Indian First Nation government would be recognized as having certain powers defined in the act.

- Indian First Nation governments could negotiate with the government the exercise of additional powers in relation to a broad range of matters set out in the legislation and would be accountable to their membership for exercising these powers.

- Indian First Nations could negotiate funding arrangements with the federal government to cover one-time preparation and negotiation costs and multi-year operating costs after recognition.

- The legislation would not affect existing aboriginal and treaty rights as affirmed and recognized in section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Δ

First ministers conference 1984:

outcomes and achievements

The four agenda items for the 1984 conference were:

- equality rights
- aboriginal title and aboriginal rights, treaties and treaty rights
- land and resources
- aboriginal or self-government.

During the conference and the meeting of working groups which preceded the conference, the issue of self-government was clearly the dominant theme.

Outcomes:

Equality rights. No agreement was reached on proposals for further entrenchment of sexual equality rights in the Constitution. As a complementary initiative to constitutional amendment, the prime minister announced in the opening session that legislation would be introduced shortly to repeal the discriminatory provisions of the *Indian Act*, including section 12(1)(b) (see p. 4). This amendment would ensure that Indian status could not be lost or acquired by marriage.

Aboriginal title and aboriginal rights; treaties and treaty rights. On the subject of extinguishment, the prime minister noted that claims agreements are a means whereby uncertain aboriginal rights are "exchanged" for certain treaty rights. He also commented that if a better term could be found for the concept of extinguishment, the federal government would "... be disposed to agree to its use." When the possibility was raised of political development issues being addressed in the context of land claims negotiations, the prime minister replied that it was possible to raise those kinds of issues in this context.

Lands and resources. In his opening remarks, the prime minister stated that Métis do not fall within the definition of the word "Indian" in section 91(24) of the *BNA Act*, although the federal government accepted a degree of "responsibility to them as disadvantaged peoples." However, both the prime minister and Mr. Munro indicated that even if the federal government assumed responsibility for Métis, the provinces would still be required to provide a land and resource base as these matters are exclusively within provincial jurisdiction. The prime minister proposed in his closing comments that an examination be made of the position of the Métis in respect of section 91(24).



Aboriginal or self-government. The Government of Canada supports the constitutional inclusion of the concept of self-government. The federal proposals tabled at the FMC included a resolution to entrench the right of aboriginal people to self-governing institutions pursuant to specific negotiations on the nature, jurisdiction and powers of self-governing institutions and financial arrangements. Three provinces supported the proposal; most others opposed any self-government amendment on the grounds that they were uncertain of the implications. No agreement was reached.

The prime minister indicated that the federal government would be proceeding with framework legislation (see p. 1), that he was personally taking on the responsibility for its future development and that Mr. Munro would consult with the provinces on the legislation in the weeks following FMC (see p. 6).

A study will be undertaken to examine current socio-economic services and programs provided by the federal and provincial governments. This review will consider the effectiveness of existing programs and services and what gaps remain to be filled. Results of the study will be reported at the 1985 FMC.

Conclusion:

In concluding the 1984 FMC the prime minister referred the following matters to the ongoing process:

- Métis enumeration and responsibility under section 91(24)
- the socio-economic study, to be conducted by the Ministry of State for Social Development
- sexual equality amendment
- aboriginal self-government. Δ

After the first ministers conference . . .

Less than one week after the first ministers conference had ended, Mr. Munro boarded an airplane and began a cross-country journey that took him to Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, St. John's, Fredericton, Halifax and Quebec City.

In those cities, he met with provincial ministers and Indian groups to talk about the conference and the federal government's response to the Penner report on Indian self-government.

Mr. Munro's message to his audiences across Canada was clear: "The way of the future is, I am convinced, for Indian First Nations to have increasing control over their own affairs."

He spoke about the first ministers conference and the prime minister's clear statement indicating that the federal government is ready to include in the Constitution the right of aboriginal peoples to self-governing institutions. The government, he said, was committed to working and negotiating with Canadian Indians in an effort to define both how self-government would work (its nature, jurisdiction and powers) and how it could be financed.

Mr. Munro explained what the federal government means by self-government:

"... renewing the relationship between the people and their land, restoring a capacity to shape their own priorities for their own people, and powers to manage their own lands and resources for maximum community benefit."

At the conference, the government tabled a draft accord (a suggestion for amending the Constitution to provide for Indian self-government). Although the draft accord did not receive full support from the provinces, three — Manitoba, Ontario and New Brunswick — did endorse it. Mr. Munro went on to say that the government, is committed to working with Indians in order that they may reach an understanding with the other provinces on self-government, and that this commitment was clear from the prime minister's opening remarks at the conference.

In his meetings with ministers and Indian representatives, Mr. Munro drew their attention to another commitment the federal government had made — the commitment to pass legislation ending discrimination in the *Indian Act* against Indian women and their children. He again referred to the prime minister's opening remarks, noting the planned legislation will bring justice to those Indian women who have for many years been asking for rights equal to those enjoyed by Indian men.

One of the key points that Mr. Munro made on his tour was that the move toward a new form of government for



Indians would occur on a step-by-step basis, and that many points would have to be addressed before self-government becomes a reality:

"... neither the special committee's program of recommendations, nor the government's response to them, can do more than chart basic directions, although directions are fundamentally important. The specific details will have to be worked out by the federal government in consultation with the Indian people, and by the Indian people themselves."

Nevertheless, the minister was optimistic that progress would continue toward developing a framework of legislation that would be workable from the standpoint of the Indian people. To accomplish this goal, the minister indicated that he would be holding intensive meetings with Indians and would consult with provincial governments in his cross-Canada tour. As he told his audiences:

"I... hope that progress will be quick enough that this legislation can be introduced and in place soon, so that we can get on with the recognition of Indian First Nation governments, and Indian First Nations can get on with managing their own affairs. To ensure that the work of preparing federal framework legislation on self-government is kept at an active pace, the prime minister has taken responsibility for its future development. As he stated in his opening remarks as chairman of the FMC, 'I hope that I can indicate the importance of this

process of negotiation and drafting by having it reported to me personally.'"

Another message that Mr. Munro had for his listeners was that he shared the prime minister's personal concern and interest in relation to achieving self-government for Canada's Indians. The minister went on record as being "ready to work closely with Indian people to try to find constructive approaches."

He acknowledged that it would not be possible to create an "ideal world," and that "the climate of fiscal restraint... is not going to disappear." However, Mr. Munro stressed that substantial progress could be made toward self-government and made soon. In his words:

"I believe there is a significant prospect for arriving at funding arrangements and levels which can materially improve the circumstances of Indian people and the operation of Indian governments."

The report of the special committee and the government's response to it mark the start

"... of a process for Indian people to set their own course within Canada; the beginning of arrangements for Indian people to shape their own institutions, to express their own culture; the beginning of a revitalized relationship between Indian First Nations and Canada." Δ

Published under the authority of the Hon. John C. Munro, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1984



cahier spécial

Autonomie politique des Indiens

Deux options

Législation

Une nouvelle législation, tel est l'essentiel de la réponse fédérale, ce qui permettrait de reconnaître le statut et les pouvoirs des gouvernements des premières nations indiennes directement comptables à leurs peuples. Cette législation servira d'assise au cadre législatif que pourront invoquer les premières nations indiennes souhaitant s'administrer elles-mêmes et gérer leurs terres d'une manière que ne leur permet pas actuellement la *Loi sur les Indiens*. De plus, cette législation autorisera la signature d'accords avec le gouvernement fédéral dans des domaines intéressant directement les collectivités indiennes; le financement de ces ententes devra être approuvé par le Parlement. Comme le recommande le Comité spécial, on ne s'inspirera pas de la *Loi sur les Indiens* pour définir l'autonomie politique des Indiens.

Le processus constitutionnel

La deuxième recommandation du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens se lit ainsi :

Le Comité recommande que le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. L'amendement constitutionnel est le meilleur moyen d'apporter des changements permanents et fondamentaux aux relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral.

En réponse à cette recommandation, le Premier ministre déposait à la Conférence des premiers ministres, tenue à Ottawa les 8 et 9 mars 1984, une proposition visant à inscrire dans la Constitution le principe de l'autonomie politique. De plus, le gouvernement fédéral et les provinces se sont engagés à négocier la nature, les domaines de compétence et les pouvoirs des institutions autonomes de même que les dispositions financières à prendre dans ce contexte.

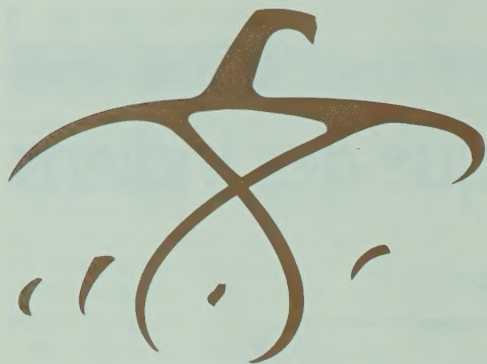
Généralement d'accord sur la nécessité de reconnaître le principe de l'autonomie des autochtones, les participants à la Conférence différaient toutefois d'avis sur la façon de procéder. Trois provinces ont tacitement approuvé la proposition fédérale tandis que d'autres ont demandé des précisions sur la portée de cette décision avant de poursuivre davantage. Malgré le rejet de la proposition, le gouvernement fédéral s'est engagé à défendre le principe de l'autonomie politique des autochtones en faisant appel au processus constitutionnel. Δ

Dans ce cahier — la Conférence des premiers ministres, 1984 : résultats et conclusion, p. 5



Ouverture de la Conférence des premiers ministres, 1984

Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens



Dernièrement, le gouvernement du Canada déposait sa réponse officielle au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, comité de la Chambre des communes qui était unique à plus d'un titre. Ce rapport revêt une importance particulière étant donné qu'il a reçu l'appui unanime de tous les membres du Comité.

Dans son cinquième rapport déposé à la Chambre des communes le 1^{er} juin 1982, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien demandait un mandat spécial afin d'examiner « toutes relations financières et autres qui existent entre le gouvernement du Canada et la population indienne ». En réponse, la Chambre chargeait le Comité de former un sous-comité pour étudier les dispositions de la *Lol sur les Indiens* ayant trait à l'inscription et au statut et ce, en vue de recommander des façons de modifier la Loi pour en éliminer les dispositions discriminatoires envers les femmes. Le rapport du sous-comité fut déposé à la Chambre des communes en septembre 1982. Le Comité permanent a alors institué le Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens. En décembre 1982, la Chambre des communes révisait les règlements des comités et décidait d'élever ce sous-comité au rang de comité spécial appelé « Groupe d'étude parlementaire sur l'autonomie politique des Indiens ».

Composition du Comité

Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens était un corps parlementaire représentant les trois partis politiques. Comme il n'y avait aucun député indien au Parlement, le Comité spécial a invité des organismes nationaux autochtones à collaborer avec lui afin de mieux comprendre les sujets à l'étude. On a demandé à l'Assemblée des premières nations de nommer un représentant qui participerait pleinement aux travaux du Comité à titre de membre d'office exerçant ainsi tous les droits à l'exception du droit de vote. De

plus, le Conseil national des autochtones du Canada et l'Association des femmes autochtones du Canada furent invités à désigner des agents de liaison. Chacun des trois organismes fut également invité à nommer un chercheur qui devait faire partie du personnel du Comité.

Mandat

Le Comité avait un mandat assez vaste en ce sens qu'il devait :

étudier tous les facteurs légaux et institutionnels connexes affectant le statut, le développement et les responsabilités des administrations des bandes dans les réserves indiennes, y compris . . .

- le statut légal des administrations des bandes;
- la responsabilité des conseils de bandes;
- les pouvoirs du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;
- les méthodes de transfert, de contrôle et de comptabilité dans le domaine des finances entre les bandes et le gouvernement du Canada;
- les pouvoirs législatifs des bandes et les liens avec les pouvoirs d'autres niveaux de compétence;
- la responsabilité auprès du Parlement, du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'égard des fonds dépensés par les bandes indiennes ou pour leur compte;
- toutes les questions soulevées au chapitre « H » du rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la *Lol sur les Indiens*.

Le comité devait par la suite faire des recommandations sur toutes ces questions.

Processus

Le Comité a puisé son information de trois sources principales : des témoignages oraux recueillis lors des audiences publiques, de même que des travaux de recherche qu'il avait commandés et des mémoires. Pour avoir une meilleure idée des thèmes à l'étude, les invités avaient reçu avant les audiences une liste de questions. Figuraient, entre autres, sur cette liste, des sujets portant sur les structures administratives, le processus menant à l'autonomie politique, les relations financières, les services, l'expansion économique et les droits ancestraux et issus de traités.

Les critères établis pour le choix des témoins devaient garantir une représentation équitable des bandes et des associations indiennes. Environ 567 personnes furent entendues, au cours des 215 témoignages oraux qui ont eu lieu lors des 60 audiences publiques tenues au Canada.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est présenté au Comité à Ottawa à quatre reprises, ainsi que des fonctionnaires des ministères suivants : Secrétariat d'État du Canada, Santé et Bien-être social Canada et le ministère de la Justice Canada. L'Assemblée des premières nations et l'Association des femmes autochtones du Canada se sont chacune présentées deux fois à Ottawa, et le Conseil national des autochtones du Canada, une seule fois. Parmi les autres témoins à Ottawa, figuraient deux associations indiennes ainsi que sept bandes.

Dans ses déplacements, le Comité a généralement essayé de tenir ses audiences dans les réserves ou dans des locaux appartenant aux Indiens. Des 39 audiences dans les provinces, 14 ont eu lieu dans des réserves, 9 dans des centres d'amitié, 3 dans des locaux appartenant aux Indiens et 13 dans des hôtels et des salles communautaires. Le Comité s'est aussi rendu à Washington (D.C.) pour rencontrer des fonctionnaires américains et des associations indiennes nationales américaines. Il s'est également rendu dans cinq réserves du sud-ouest des États-Unis.

Le Comité a cherché à se renseigner en commandant à des experts-conseils du secteur privé des travaux qui portaient sur les sujets suivants :

- les dépenses fédérales et les méthodes de transfert aux Indiens;
- les premières nations et la Couronne, nature des rapports fiduciaires;
- les relations entre les autochtones et les gouvernements ailleurs dans le monde;
- l'assise économique de l'autonomie politique des Indiens.

Recommandations

Le rapport du Comité spécial a été déposé à la Chambre des communes le 3 novembre 1983. Il contient 58 recommandations. La première recommandation et la plus générale s'énonce comme suit :

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle relation avec les premières nations indiennes et qu'un élément essentiel de cette relation soit la reconnaissance de l'autonomie politique des Indiens.

Cette recommandation est suivie de recommandations particulières portant sur l'inscription dans la Constitution, sur les lois, les registres des bandes, l'assise économique, les accords financiers, les terres et les ressources naturelles, le règlement des revendications. Δ

Le Premier ministre

Points saillants de l'allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres, mars 1984

Les statistiques montrent que nos autochtones sont depuis longtemps victimes de graves injustices que la société canadienne ne saurait tolérer. Cette fraction restreinte mais importante de notre population a souffert d'infériorité économique, de dégradation sociale et de sous-représentation politique...

En dépit de ces désavantages notoires, nos peuples autochtones ont réussi à survivre en tant que groupes distincts au sein de notre population... Au cours de la dernière décennie, les groupes autochtones ont réussi à se faire entendre, avec l'encouragement du gouvernement, mais en grande partie grâce à leurs propres efforts... Nous avons commencé par insérer dans la Constitution en 1982 l'article 35 qui reconnaît et confirme les droits ancestraux et droits issus de traités de peuples autochtones... A mon avis, le travail de *détermination* des droits est bien avancé... Cependant, ni eux ni nous n'avons une perception aussi claire de la *définition* de ces droits. Mais cela n'est pas surprenant, car les sujets en question sont complexes. Lorsque nos discussions nous auront permis de les préciser, nous trouverons des libellés appropriés pour les inclure dans la Constitution...

Au chapitre des affaires autochtones, comme pour toutes les questions méritant d'être enchâssées dans la Constitution canadienne, nous atteindrons notre but en mettant toutes nos énergies à trouver des formules et des dispositions avantageuses pour tous les intéressés parce qu'elles tiendront compte des aspirations et des intérêts de chacun...

« J'aimerais annoncer que le gouvernement déposera bientôt un projet de loi pour abroger les dispositions discriminatoires de la *Lol sur les Indiens*. »

Je propose que nos discussions s'articulent autour des trois grands thèmes suivants :

- l'autonomie politique
- l'édification de l'infrastructure socio-économique
- la protection et l'affermissement des cultures et des langues autochtones...

L'idée de gouvernement autochtone n'a rien de révolutionnaire ni de menaçant. Les collectivités autochtones souhaitent, et c'est légitime, prendre une part accrue à la gestion de leurs affaires et aux décisions qui les touchent... Nous ne sommes pas ici pour étudier l'opportunité de créer des institutions gouvernementales autochtones, mais plutôt pour trouver les moyens de leur donner naissance et déterminer leurs champs de compétence, la nature de leurs pouvoirs et la façon dont elles devraient s'insérer dans les rouages gouvernementaux du pays...

« Le gouvernement du Canada est toujours résolu à accorder aux autochtones le droit de s'administrer eux-mêmes... »

Les institutions gouvernementales autochtones pourront varier dans les différentes régions du pays, selon qu'elles serviront des Indiens, des Inuit ou des Métis, mais elles pourront aussi varier entre les collectivités de chacun de ces peuples...

Dans sa réponse au rapport, le gouvernement prévoit un cadre législatif qui permettra la création d'institutions gouvernementales autochtones par la délégation de pouvoirs fédéraux. Le gouvernement et les représentants des Indiens se rencontreront afin d'élaborer les mesures législatives proposées... Pour assurer que la préparation

du cadre législatif fédéral avance rapidement, j'ai pris la responsabilité de veiller personnellement à son évolution... Qu'il me soit fait personnellement rapport de l'état de la négociation et de la rédaction traduit bien l'importance de cette démarche...

Les Inuit qui vivent dans l'Arctique de l'Est comptent sur la division des Territoires du Nord-Ouest pour y établir dans l'Est, région qu'ils appellent Nunavut, un gouvernement public ou non ethnique s'apparentant à un gouvernement territorial. Le gouvernement du Canada a accepté en principe la division des Territoires du Nord-Ouest et il est disposé à examiner d'un bon œil les propositions des Inuit...

En ce qui concerne la création des gouvernements autochtones pour les Métis, si nous envisageons la délégation de pouvoirs par voie législative, les provinces et le peuple métis souhaiteront peut-être examiner l'opportunité de confier aux gouvernements provinciaux la responsabilité d'établir le cadre législatif requis. Toute mesure législative complémentaire qui se révélerait nécessaire pourrait alors être déposée devant le Parlement du Canada...

A mesure que les autochtones prendront leurs affaires en main dans les années à venir, les gouvernements devront collaborer avec eux à la mise en place d'infrastructures socio-économiques permettant de répondre à leurs attentes raisonnables comme citoyens canadiens...

« Il nous faut d'abord mieux comprendre les services et les programmes qu'offrent actuellement le gouvernement fédéral et les provinces, leur efficacité et les lacunes qui restent à combler... »

J'ai demandé au ministre d'État au Développement social d'assumer cette tâche de concert avec les gouvernements provinciaux et les représentants des peuples autochtones...

Nous marquerions de véritables progrès si nous faisons évoluer les trois questions du droit de s'administrer, du développement socio-économique, et de la préservation de la culture et de la langue des peuples autochtones...

L'édification de l'infrastructure socio-économique peut aider à rompre les cycles de la pauvreté et de la dépendance dont bon nombre de nos peuples autochtones se sentent prisonniers. La possibilité de s'administrer eux-mêmes et la mise en valeur de leurs cultures peuvent rendre aux autochtones la fierté de leur race et la dignité auxquelles ils ont droit. Δ



Élimination de la discrimination envers les Indiennes

Dès le premier jour de la Conférence des premiers ministres, le Premier ministre a annoncé l'intention du gouvernement de déposer prochainement un projet de loi visant à éliminer de la **Lol sur les Indiens** les dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.

Ce projet apportera les changements suivants à la **Lol sur les Indiens** :

- A l'avenir, aucun Indien inscrit ne perdra son statut et son appartenance à une bande par suite de son mariage avec un non-Indien. Réciproquement, aucun non-Indien ne jouira du statut ou de l'appartenance à une bande par suite d'un mariage avec un Indien inscrit.
- A l'avenir, et sous réserve de certaines limites qui seront précisées dans les modifications, les enfants et les petits-enfants nés de mariages entre Indiennes inscrites et non-Indiens bénéficieront du statut et de l'appartenance à la bande.

• Les époux non indiens auront le droit de résider dans la réserve de leur conjoint.

• Si elles le désirent, les personnes ayant perdu leur statut ou leur appartenance à la bande en raison des dispositions discriminatoires de la **Lol sur les Indiens** pourront, de même que leurs enfants, recouvrer leurs droits.

Le Premier ministre a fait remarquer que ce projet de loi rendrait justice aux nombreuses Indiennes qui demandent depuis longtemps à profiter des mêmes droits que les Indiens inscrits. Cette initiative permettra également au gouvernement de respecter les engagements pris dans le discours du trône de décembre dernier, ainsi que dans le Plan national d'action de 1979 sur la condition de la femme. Étant donné le lien étroit entre ce projet de loi et celui qui permettra aux autochtones de s'administrer eux-mêmes, il sera important de considérer ces deux projets ensemble.

Le gouvernement fédéral accordera en outre les fonds requis pour financer les services offerts aux personnes désirant

recouvrer leur statut ou leur appartenance à une bande, suite aux modifications envisagées.

Plusieurs articles de la **Lol sur les Indiens** créent une discrimination fondée sur le sexe. Ces articles touchant l'égalité des sexes sont contraires aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés; dispositions qui entreront en vigueur le 17 avril 1985. L'abrogation de ces articles est nécessaire pour que le Canada respecte les obligations découlant du Pacte relatif aux droits civils et politiques (Nations Unies) et de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination envers les femmes.

Dans son rapport de septembre 1982, le Sous-comité sur les femmes indiennes et la **Lol sur les Indiens** a recommandé l'abrogation ou la modification de ces différents articles; il a suggéré également un programme de réparation des injustices passées. Le gouvernement a accepté ces recommandations. Δ

Cadre législatif

Les nouvelles dispositions seront souples pour tenir compte de la diversité des besoins des premières nations indiennes, qui vivent dans des régions et des milieux bien différents. Certaines bandes préféreront peut-être continuer de se conformer à la **Lol sur les Indiens**, tandis que d'autres voudront être reconnues en vertu de la nouvelle loi.

Points saillants

- La loi serait adoptée dans le cadre des responsabilités spéciales du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens.
- La loi serait souple et respecterait la diversité des Indiens et des premières nations indiennes.
- La loi ne s'appliquerait qu'aux premières nations qui le désirent.

• Ceux qui pourraient se prévaloir de la loi seraient les bandes, les groupes de bandes ou d'autres groupes indiens ayant la même culture, la même histoire et la même langue, et possédant un territoire clairement délimité.

• Les premières nations indiennes désirant être reconnues en vertu de la loi élaboreraient leur propre constitution définissant leurs responsabilités politiques et financières, et garantissant la protection de leurs droits individuels et collectifs.

• Un « comité de reconnaissance » composé de représentants du gouvernement et des Indiens serait chargé d'examiner les demandes de reconnaissance, d'aider les premières nations à se préparer à être reconnues et de faire part de ses opinions au gouverneur en conseil.

• Le droit d'exercer certains pouvoirs définis dans la loi serait reconnu à un gouvernement d'une première nation indienne.

• Les premières nations indiennes pourraient négocier avec le gouvernement fédéral l'exercice de pouvoirs supplémentaires dans certains domaines définis dans la loi et seraient comptables à leurs membres.

• Une fois reconnues, les premières nations indiennes pourraient négocier avec le gouvernement fédéral des accords de financement unique, pour couvrir les coûts de préparation et de négociation, ainsi que des accords de financement pluriannuel, pour couvrir les coûts de fonctionnement.

• La loi ne porterait pas atteinte aux droits ancestraux et aux droits issus de traités reconnus et confirmés par l'article 35 de la **Lol constitutionnelle de 1982**. Δ

Conférence des premiers ministres 1984

Résultats et conclusion

Les quatre points suivants avaient été portés à l'ordre du jour de la Conférence :

- droit à l'égalité
- titres autochtones et droits ancestraux; traités et droits issus de traités
- terres et ressources
- autonomie politique

Résultats

Droits à l'égalité. Aucun accord n'a été conclu sur les propositions visant à l'inscription du droit à l'égalité des hommes et des femmes. Outre la modification de la Constitution, le Premier ministre a annoncé à la séance d'ouverture qu'un projet de loi serait déposé en vue d'éliminer de la *Loi sur les Indiens* les dispositions discriminatoires, notamment l'article 12 (1) b) (voir page 4). Cette modification garantirait que le statut indien ne pourrait ni se perdre ni s'acquérir par mariage.

Titres autochtones et droits ancestraux; traités et droits issus de traités. Au sujet de l'extinction de certains droits, le Premier ministre a fait remarquer que les règlements de revendications étaient un moyen d'« échanger » des droits autochtones vagues pour des droits certains issus de traités. Il a ajouté que, s'il était possible de remplacer la notion d'extinction par une autre, meilleure, le gouvernement fédéral serait « ... disposé à convenir de son utilisation ». Lorsqu'il fut proposé d'examiner les questions reliées à l'évolution politique dans le contexte des revendications foncières, le Premier ministre a répondu que cela était tout à fait possible.

Terres et ressources. Dans son allocution d'ouverture, le Premier ministre déclarait que la définition du mot « Indien » ne touchait pas les Métis au sens où l'entend le paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* mais que le gouvernement acceptait « néanmoins une certaine responsabilité à leur égard en tant que peuple défavorisé. » Cependant, le Premier ministre ainsi que le ministre John Munro soulignaient que, même si le gouvernement fédéral assumait une certaine responsabilité à l'égard des Métis, les provinces devraient prévoir, pour ces derniers, des ressources et un territoire, puisque ces deux domaines relèvent de la compétence provinciale. En conclusion, le Premier ministre a aussi proposé d'examiner la situation des Métis à la lumière du paragraphe 91 (24).



Autonomie politique. Le gouvernement du Canada est en faveur du principe de l'autonomie politique. Pendant la Conférence, diverses propositions ont été présentées dont l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie politique à la suite de négociations précises portant sur la nature, les sphères de compétence et les pouvoirs des institutions autochtones ainsi que sur les dispositions financières à prendre. Trois provinces ont appuyé la proposition; la plupart des autres s'y sont opposées. Il n'y a donc eu aucun accord.

Le Premier ministre a déclaré que le gouvernement fédéral déposerait une loi-cadre (voir p. 1), qu'il veillerait personnellement à cette question et que, dans les prochaines semaines M. Munro consulterait à ce sujet les provinces (voir p. 6).

Le gouvernement commencera également une étude des services et des pro-

grammes socio-économiques dispensés actuellement par les gouvernements fédéral et provinciaux; il faudra aussi examiner la valeur de ces programmes et de ces services ainsi que les lacunes à combler. Les résultats de cet examen seront publiés à la conférence de 1985.

Conclusion :

En clôturant la Conférence de 1984, le Premier ministre déclarait que l'on accorderait la plus grande importance aux points suivants :

- le recensement des Métis et la responsabilité à leur égard en vertu du paragraphe 91(24);
- l'étude socio-économique qui sera faite par le département d'État au Développement social;
- la modification de la *Loi sur les Indiens* en vue de garantir l'égalité des sexes;
- l'autonomie politique des autochtones. Δ

Après la Conférence . . .

Moins d'une semaine après la Conférence, le ministre John Munro commençait à sillonner le pays. Il s'est rendu dans les villes suivantes : Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, St-Jean, Fredericton, Halifax et Québec.

Sur place, il a rencontré les ministres provinciaux et des groupes indiens pour parler de la Conférence et de la réponse du gouvernement fédéral au rapport Penner.

Pour le Ministre, il n'existe aucun doute à ce sujet car à l'avenir, pense-t-il, « les premières nations indiennes devront davantage administrer leurs propres affaires ».

Il a parlé de la Conférence des premiers ministres et a rappelé la déclaration du Premier ministre sur la volonté du gouvernement fédéral d'inscrire dans la Constitution le droit à l'autonomie politique des peuples autochtones. Le gouvernement, comme il le soulignait, s'est engagé à travailler et à négocier avec les Indiens du Canada en vue de trouver les moyens de définir cette autonomie.

M. Munro a aussi expliqué ce que le gouvernement entendait par autonomie politique :

... A mon avis, cela signifie pour les autochtones une nouvelle relation avec la terre de même que la possibilité de fixer leurs priorités et d'administrer leurs terres et leurs ressources à leur plus grand avantage.

Au cours de la Conférence, le gouvernement avait également déposé un projet d'accord (proposition de modification de la Constitution devant permettre l'autonomie politique des Indiens). Malgré l'opposition de certaines provinces, trois d'entre elles — le Manitoba, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick — ont cependant appuyé cette initiative. M. Munro a ajouté que le gouvernement s'engageait à travailler avec les Indiens afin de parvenir à une entente avec les autres provinces sur ce sujet. Ajoutons que le Premier ministre avait d'ailleurs précisé cette intention dans son allocution d'ouverture.

Dans ses discussions avec les ministres et les chefs indiens, M. Munro a aussi rappelé un autre engagement fédéral, celui d'adopter une nouvelle législation afin d'éliminer de la *Loi sur les Indiens* les dispositions discriminatoires à l'égard des Indiennes et de leurs enfants. Le Ministre a de nouveau évoqué l'allocution du Premier ministre, dans laquelle il déclarait que les mesures législatives préconisées rendraient enfin justice aux Indiennes qui, depuis de nombreuses années, revendiquent des droits égaux à ceux des Indiens vivant dans leur communauté.

- Au cours de son voyage, le Ministre a insisté sur le fait que l'instauration d'un



nouveau type de gouvernement se ferait progressivement et qu'il restait encore beaucoup de difficultés à aplanir avant que l'autonomie politique ne devienne une réalité.

... ni les recommandations du Comité spécial, ni la réponse du gouvernement ne peuvent faire plus que de donner une direction, bien que ce soit là un point essentiel. Les détails devront être précisés par le gouvernement fédéral en accord avec les Indiens et par les Indiens eux-mêmes.

Le Ministre était néanmoins optimiste quant à la possibilité de créer un cadre législatif convenant aux Indiens. A cette fin, il a signalé qu'il s'entreferait avec les Indiens ainsi qu'avec les représentants des gouvernements provinciaux. Il a notamment déclaré :

Je souhaite vivement que ces discussions progressent vite pour que cette loi puisse être adoptée et entrer en vigueur dans les plus brefs délais et pour que nous puissions ainsi reconnaître les gouvernements des premières nations indiennes; cela permettrait aux premières nations de se lancer au plus tôt dans la gestion de leurs propres affaires.

Pour assurer que la préparation de cette loi-cadre sur l'autonomie politique continue à un bon rythme, le Premier ministre s'est chargé de veiller à l'évolution de ce projet. Comme il le déclarait dans son allocution d'ouverture à titre de président de la conférence : « Qu'il me soit fait personnellement rapport de l'état de la négociation et de

la rédaction traduit bien l'importance que j'accorde à cette démarche. »

M. Munro a ajouté qu'il partageait la préoccupation et l'intérêt du Premier ministre à ce sujet. Il s'est dit « prêt à travailler en étroite collaboration avec les Indiens pour assurer la transition à l'autonomie politique ».

Conscient des difficultés que poserait cette démarche, de l'impossibilité de créer un « monde idéal » et du fait que « le climat économique actuel n'est pas sur le point de changer », le Ministre a toutefois insisté sur la possibilité d'accomplir et ce dès maintenant, des progrès importants sur la voie de l'autonomie politique.

Je crois néanmoins que nous avons de bonnes chances d'arriver à conclure des accords financiers qui permettront d'améliorer les conditions de vie matérielle des Indiens et de favoriser le bon fonctionnement de leurs administrations.

Cette démarche en vue de l'amélioration du niveau de vie des Indiens ne fait que commencer, selon M. Munro. Le rapport du Comité spécial et la réponse du gouvernement n'en sont que le début :

Cependant, le rapport du Comité spécial et la réponse du gouvernement sont le commencement et non la fin d'un processus au terme duquel les Indiens définiront leur rôle au sein de la nation . Δ

©Publié avec l'autorisation de l'hon. John C. Munro, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, 1984.

QS-6012-001-BB-A1